

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

**БАБАЛИК Євген Пилипович**

УДК 342.951:351.713(477):0049

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ  
ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
МИТНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, професор  
**КОРМИЧ Борис Анатолійович,**  
Одеська національна юридична академія,  
професор кафедри морського  
та митного права

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор  
**КАЛЮЖНИЙ Ростислав Андрійович,**  
Національна академія внутрішніх справ України,  
начальник кафедри управління в органах  
внутрішніх справ та спеціальних операцій;

кандидат юридичних наук, доцент  
**МАЗУР Анатолій Васильович,**  
Академія митної служби України,  
доцент кафедри адміністративного  
та митного права

Захист відбудеться 11 липня 2010 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « 4 » серпня 2010 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



**Л.Р. Біла-Тіунова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** В умовах будівництва інформаційного суспільства інформаційне забезпечення є одним із визначальних чинників ефективної роботи органів державної влади. Це стосується і митних органів, які вирішують складні завдання щодо захисту національних інтересів та безпеки у зовнішньоекономічних відносинах. Належне інформаційне забезпечення полегшує обмін даними між митними органами та їх підрозділами, дає можливість у короткий термін отримати інформацію про суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, порушників митного законодавства, проводити моніторинг митного оформлення та митного контролю тощо. Саме тому, питання, що характеризують різні аспекти інформаційного забезпечення митних органів, мають велике теоретичне та практичне значення.

Слід зазначити, що комплексних досліджень інформаційного забезпечення митних органів у вітчизняній науковій літературі не здійснювалося, хоча окремі аспекти розглядалися. Це питання електронного декларування, міжнародних стандартів мінімізації митного контролю із застосуванням методів управління ризиками, функціонування Єдиної автоматизованої інформаційної системи (далі – ЄАІС), питання запровадження «електронної митниці» та захисту інформації тощо.

Науково-теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять наукові роботи із різних галузей юридичної науки. Перш за все необхідно виокремити роботи із загальної теорії держави та права С.С. Алексєєва, П.М. Рабіновича, О.В. Сурілова, О. Л. Копиленка та ін., які є основою формування методології дослідження, а також визначення концептуальних засад розвитку правової бази інформаційного забезпечення митних органів.

Важливу роль при здійсненні дисертаційного дослідження відіграли роботи з адміністративного та інформаційного права таких науковців, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, І.М. Пахомов, І.В. Арістова, Р.А. Калюжний, І.Л. Бачило, В.А. Копилов. Праці зазначених науковців є основою дослідження регулюючого впливу держави на інформаційне середовище митних органів, а також структури та функціонального призначення окремих органів держави з питань оптимізації інформаційного середовища митних органів.

Слід назвати також праці таких науковців, як К.І. Беляков, А.О. Дегтяр, А.П. Веревченко, В.В. Горчаков, І.В. Іванов, О.В. Голодова, Є.В. Гармаш, С.П. Кулицький, Е.Е. Степанова, Н.В. Хмелевська, А.А. Мирєдов, в яких розглядаються процеси державного управління через призму інформаційно-аналітичного забезпечення, а саме – роль інформаційного забезпечення у прийнятті управлінських рішень та нові інформаційні інструменти, які дозволяють підвищити якість управлінських рішень і вивести процеси

управління взагалі і митними органами, зокрема, на якісно новий рівень.

Крім того, у дослідженні використано широкий спектр робіт, в яких роль інформації в суспільстві (як загальнонаукової категорії) розглядається в соціально-філософському та технологічному аспектах. Це, зокрема, праці таких учених як К. Вінер, М. Кастельс, А. Урсул, К. Шенон, К. Колін, Н. Моїсєєв, В. Афанасьєв, аналіз яких дозволяє всебічно проаналізувати інформацію як суспільне явище та визначити основні напрямки інформатизації митних органів, а також зробити пропозиції щодо вдосконалення та модернізації законодавства стосовно інформаційного забезпечення митних органів.

Велику роль у процесі дослідження відіграли роботи Ю. Кунева, П. Пашка, В. Шуляка, І. Дорди, І. Волика, О. Ніколайчука, Д. Приймаченка, В. Прокопенка, в яких досліджувалися питання оптимізації управління митними органами, створення та впровадження Єдиної автоматизованої інформаційної системи як основного елемента інформаційного забезпечення митних органів у сучасних умовах, запровадження «електронної митниці», електронного декларування, системи аналізу ризиками, системи контролю за доставкою вантажів тощо.

Безумовно, провідну роль у цій роботі відіграє аналіз комплексу національних та міжнародно-правових нормативно-правових актів, що стосуються питання інформаційного забезпечення митних органів. Адже, аналіз нормативної бази дозволяє визначити існуючі законодавчі прогалини та недоліки чи помилки в організації інформаційного забезпечення митних органів.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження обрана з урахуванням необхідності мінімізації та гармонізації митних процедур відповідно до міжнародних стандартів, а також заходів, які передбачено Концепцією модернізації діяльності митної служби України, яку затверджено Наказом Держмитслужби № 895 від 17.10.2006 р. Дослідження виконане в рамках наукової програми Міністерства освіти і науки України «Актуальні проблеми розвитку демократичної, соціальної правової держави відповідно до вимог Конституції України», відповідно до науково-дослідної проблематики кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії і є частиною роботи академії в рамках загальнонаукової тематики «Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави» (державний реєстраційний номер 0101U001195). Тему дисертації було затверджено вченою радою ОНЮА 28 листопада 2005 р. (протокол № 3).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні організаційних та правових засад здійснення інформаційного забезпечення митних органів з метою розробки рекомендацій щодо підвищення його ефективності та вдосконалення відповідних процедур діяльності митних органів.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:  
здійснити класифікацію інформації, що використовується в рамках інформаційного забезпечення митних органів;

дослідити сутність категорії «інформаційне забезпечення митних органів» та окреслити перспективи його розвитку;

визначити основних суб'єктів управління інформаційним середовищем митних органів, як матеріальну основу їх інформаційного забезпечення;

встановити правові засади функціонування, роль та місце ЄАІС у процесі інформаційного забезпечення митних органів;

дослідити специфіку та основні елементи процедури «електронного декларування»;

охарактеризувати інформаційно-правові основи використання системи аналізу й управління ризиками та системи контролю доставки вантажів як необхідних елементів інформаційного забезпечення митних органів у сучасних умовах;

розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання інформаційного забезпечення митних органів.

*Об'єктом дослідження* є інформаційна діяльність системи митних органів в Україні.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові основи інформаційного забезпечення митних органів в Україні.

*Методи дослідження.* Досягнення мети і вирішення завдань дисертаційного дослідження зумовило необхідність використання широкого набору підходів та методів наукового пізнання. Зокрема, з позицій системного підходу проаналізовано зміст та сутність інформаційного забезпечення митних органів, розглянуто питання функціонування суб'єктів, що формують інформаційне середовище митних органів, як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів та частин. При дослідженні передумов побудови ЄАІС Держмитслужби та етапів її розбудови використовувався історичний метод та пов'язаний з ним світоглядний підхід. Аналіз чинного законодавства зумовив звернення до формально-юридичного методу, а тлумачення змісту окремих його норм – до логічного. Велике значення під час написання роботи мав діалектичний метод, який дозволив розглядати досліджуваний предмет у його розвитку і з властивими йому внутрішніми протиріччями, вирішення яких дозволило дійти певних висновків.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається сучасною постановкою проблеми, застосуванням відповідного теоретико-методологічного апарату та практики застосування норм чинного митного та інформаційного законодавства у сфері інформаційного забезпечення митних органів. Дисертація є першим в Україні комплексним дослідженням, яке присвячене організаційним та правовим основам інформаційного забезпечення митних органів.

Наукова новизна знаходить вираження в таких результатах дослідження:

***уперше:***

запропоновано визначення митної інформації як офіційної документованої інформації, яка збирається, використовується, поширюється та зберігається митними органами під час їх поточної діяльності відповідно до законодавства і характеризує явища та процеси, що відбуваються у процесі здійснення митної справи;

сформульовано авторське визначення поняття інформаційного забезпечення митних органів, як сукупності врегульованих нормами права процедур збирання, зберігання, поширення та захисту інформації, відповідно до компетенції митних органів та їх посадових осіб з метою виконання покладених на них завдань;

запропоновано визначення інформаційного середовища митних органів, як сукупності інформаційних ресурсів та засобів комунікації, що дозволяють відповідно до встановлених процедур отримувати, зберігати, обробляти та передавати інформацію;

визначено механізм управління інформаційним середовищем митних органів як цілісну ієрархічну систему державних органів і установ, які здійснюють провотворчу та провозастосовчу діяльність, спрямовану на розвиток та забезпечення ефективного функціонування інформаційного середовища митних органів, та досліджено його структуру;

визначено, що особливість нових видів митних процедур, які застосовуються в рамках системи «Електронна митниця», полягає в їх інтеграції з інформаційно-телекомунікаційними технологіями, які фактично стають невід'ємним елементом таких процедур;

запропоновано авторську класифікацію інформації, що використовується митними органами на підставі таких критеріїв як межі фіксації, ступінь обробки, джерело інформації, форма подання, процедура створення, ступінь вірогідності, ступінь перетворення, режим доступу тощо;

***удосконалено:***

погляди на правові засади функціонування та роль ЄАІС Держмитслужби в процесі інформаційного забезпечення митних органів;

погляди на правові та організаційні засади запровадження електронного декларування;

***набули подальшого розвитку:***

дослідження «електронної митниці» як складової частини програми «електронний уряд»;

аналіз правових та організаційних засад запровадження системи аналізу й управління ризиками та системи контролю доставки вантажів;

дослідження сутності, ролі та місця інформації в системі митних органів;

**сформульовано** низку конкретних пропозицій щодо вдосконалення діючих нормативно-правових актів Держмитслужби України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що основні положення та висновки дисертації можуть бути використані у:

науково-дослідній діяльності – для подальших досліджень проблем інформаційного забезпечення митних органів;

правотворчості – при розробці і вдосконаленні митного та інформаційного законодавства;

практичній діяльності – для вдосконалення організації інформаційного забезпечення митних органів;

навчальному процесі – при підготовці розділів підручників і навчальних посібників із курсу «Митне право», а також при викладанні цієї дисципліни у вищих навчальних закладах.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки роботи обговорювалися на засіданнях і наукових семінарах кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії. Окремі результати дисертаційного дослідження докладалися та обговорювалися на науково-практичних конференціях: Міжнародній науково-практичній конференції курсантів, студентів та молодих науковців – форумі випускників «Митна справа в Україні: теорія та практика (м. Дніпропетровськ, 2008 р.)», 10-й ювілейній звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу «Правове життя України» (м. Одеса, 2007 р), Міжнародній науковій конференції «Шості осінні юридичні читання» (м. Хмельницьк, 26–27 жовтня 2007 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації знайшли своє відображення у восьми публікаціях, шість із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять 8 підрозділів, загальних висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 195 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 11 сторінок, що включає 189 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, в узагальненому вигляді представлено значення розробки проблеми дослідження, сформульовано мету і завдання роботи, представлено основні положення.

**Перший розділ «Методологічні та правові основи використання інформації в митних органах»** складається із двох підрозділів і присвячений аналізу основних наукових підходів до правового змісту категорій «інформація» та «інформаційне забезпечення», визначенню ролі та місця інформації в забезпеченні діяльності митних органів, характеристиці перспектив інформаційного забезпечення.

У підрозділі 1.1. *«Поняття та класифікація інформації в митних органах»* розглядається питання збільшення ролі інформації в діяльності суспільства взагалі і державних органів, зокрема. Аналізуються дефініції інформації та генезис підходів до її розуміння. У загальному вигляді митну інформацію можна представити як офіційну документовану інформацію, яка збирається, використовується, поширюється та зберігається митними органами під час їх поточної діяльності відповідно до законодавства, і характеризує явища та процеси, що відбуваються в процесі здійснення митної справи. Розглянуто юридичні властивості митної інформації: відособленість, фізична невідчужуваність, властивість інформаційної речі, властивість тиражування, властивість екземплярності.

Запропоновано класифікацію митної інформації з таких підстав як час, в якому вона використовується, в залежності від можливості використання, ступеня обробки, процедури створення, меж фіксації, ступеня додаткової переробки перед використанням, місткості та стабільності, в залежності від джерела та режиму доступу тощо. Визначено також правовий режим обігу цієї інформації.

Акцентовано увагу на аналізі управлінської інформації, яка є основою прийняття управлінських рішень. Розглянуто структуру, процес управління в митних органах та місце інформації у цьому процесі на прикладі системи, що являє собою діалектичну єдність суб'єкта та об'єкта управління.

Розглянуто обсяг та зміст управлінської інформації, яка потрібна тому чи іншому суб'єкту управління в системі митних органів, а також досліджено якісні критерії інформації, від яких залежить ефективність виконання митними органами своїх функцій.

У підрозділі 1.2. *«Інформаційне забезпечення митних органів: поняття та перспективи розвитку»* визначено поняття інформаційного забезпечення митних органів, а також досліджено шляхи перспективи його розвитку. Із цією метою розглянуто позиції дослідників із питань інформаційного забезпечення, а також такі поняття як інформаційна потреба та інформаційний статус суб'єкта управління. Виокремлено завдання інформаційного забезпечення митних органів: задоволення інформаційних потреб митних органів та їх посадових осіб, здійснення зовнішніх інформаційних функцій, визначення та відбір джерел інформації, систематизація та інтерпретація отриманих даних, створення нових джерел.

Визначено, що основу інформаційного забезпечення митних органів становить сукупність засобів та процедур збору, зберігання, обробки та передачі інформації.

Провідну роль в організації функціонування засобів інформаційного забезпечення (інформаційних систем та засобів телекомунікацій) відіграє правове регулювання, адже відносини, які виникають під час їх використання, мають процедурний характер (працівники, які їх створюють та обслуговують, діють у відповідності до встановлених правовими



нормами правил). Правом визначено також порядок та форми роботи з митною інформацією, її правовий режим тощо.

Визначено особливу роль у правовому регулюванні інформаційного забезпечення митних органів актів центральних органів виконавчої влади та локальних нормативних актів.

Важливим елементом належного інформаційного забезпечення митних органів є запровадження електронного документообігу, елементи якого з'явилися в митній системі України ще в 1992 р.

Одним із ключових напрямків модернізації та вдосконалення інформаційного забезпечення митних органів є створення електронної митниці, що являє собою багатофункціональну комплексну систему, яка поєднує інформаційно-комунікативні технології та сукупність механізмів їх застосування і дає можливість підвищити якість митного регулювання та вдосконалити митне адміністрування.

Враховуючи викладене, можна сформулювати таке визначення: інформаційне забезпечення митних органів являє собою сукупність врегульованих нормами права процедур збирання, зберігання, поширення та захисту інформації відповідно до компетенції митних органів та їх посадових осіб з метою виконання покладених на них завдань.

Другий розділ «Правове регулювання інформаційного середовища в митних органах» складається з трьох підрозділів, в яких правові аспекти розвитку інформаційного забезпечення митних органів розглядаються крізь призму більш широкого запровадження системи електронного урядування.

У підрозділі 2.1. «Електронна митниця» як елемент системи «Електронний уряд» розглянуто розвиток «Електронної митниці» як частини здійснення проекту «Електронний уряд».

Підкреслюється, що електронна реорганізація діяльності державної влади сьогодні викликає величезний інтерес в усьому світі. На сьогоднішній день є відсутнім однозначне визначення поняття «електронний уряд», адже кожен науковець пропонує свою концепцію, яка являє собою певний спосіб поняття, трактовки цього явища. У загальному вигляді «електронний уряд» можна представити як організацію державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі й поширення інформації, надання послуг державних установ усіх гілок влади електронними засобами.

Для того, щоб в Україні і далі відбувалося просування проекту «електронний уряд», необхідно націлити всіх відповідальних суб'єктів на вирішення таких завдань: розвивати систему взаємодії держави із громадянським суспільством з використанням передових телекомунікаційних мереж, розширювати обмін електронними документами між населенням і урядом, підвищувати ефективність державного управління на основі сучасних моделей і методів електронних технологій, створення електронної системи моніторингу та підтримки прийняття рішень.

Враховуючи провідну роль митниці в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності, інформаційна складова діяльності митної служби має бути домінуючою. Саме тому, митна служба України, як один із основних інститутів держави, бере участь у формуванні та розвитку інформаційного суспільства взагалі і розвитку системи «Електронний уряд», зокрема. Держмитслужба розпочала втілення новітніх технологій у митну справу ще в 1992 р, а в 2005 р. розпочався новий етап цієї роботи з розробки принципів побудови системи «Електронна митниця» та її часткової реалізації. Складовими елементами зазначеної системи мають бути такі підсистеми, як: електронне декларування; електронний документообіг; аналіз ризиків і керування ними; контроль за транзитом; єдина міжвідомча автоматизована система збору, збереження й обробки інформації, у тому числі від різних відомств; автоматизоване здійснення всіх видів державного контролю; уніфікована база нормативних та довідкових документів, які використовуються в митних цілях; інформаційне забезпечення пост-аудиту та правоохоронної діяльності. Електронна митниця забезпечуватиме задоволення потреб юридичних та фізичних осіб, як резидентів, так і нерезидентів України, у своєчасному оформленні документів, які подаються до митного оформлення, та верифікацію внесених даних, а також буде використовуватись у системі управління митною справою. Враховуючи наведене, можна стверджувати, що в сучасних умовах надання якісних адміністративних послуг без використання інформаційно-телекомунікаційних технологій є неможливим.

У підрозділі 2.2 «Механізм державного управління інформаційним середовищем митних органів» розглянуто роль, значення та функції органів державної влади, що мають повноваження в організації інформаційного середовища митних органів, яке являє собою сукупність інформаційних ресурсів та засобів комунікації, що дозволяють, відповідно до встановлених процедур, отримувати, зберігати, обробляти та передавати інформацію.

Державна митна служба України, як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, спрямовує та координує діяльність митних органів з метою забезпечення реалізації державної політики у галузі митної справи, у тому числі й у сфері інформаційного забезпечення.

Організацією інформаційного середовища митних органів безпосередньо керує Регіональна інформаційна митниця, яка є регіональною митницею із впровадження та розвитку інформаційних технологій та засобів телекомунікації. Досліджено процес становлення зазначеної установи.

Важливим суб'єктом організації інформаційного середовища системи митних органів на локальному рівні є Регіональні митниці та митниці, в яких створюються відділи інформаційної роботи та митної статистики, які є відділами подвійного підпорядкування, і підпорядковуються

як начальнику Регіональної митниці або митниці, так і начальнику Регіональної інформаційної митниці.

Департамент аналізу ризиків та аудиту з питань організації інформаційного середовища митних органів виконує аналітичні (інформаційно-аналітична робота з аналізу ризиків), організаційні (розробка профілів ризику і впровадження системи аналізу та управління ризиками), та контрольні (проведення службових перевірок діяльності митних органів із застосуванням сучасних інформаційних технологій) функції.

Із питань захисту інформаційних систем та засобів комунікацій в системі митних органів всі вищезазначені установи співпрацюють з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Визначено, що для покращання інформаційної взаємодії органів, які здійснюють вплив на інформаційне середовище митних органів, доцільним є запровадження міжвідомчих інформаційно-телекомунікативних систем.

*У підрозділі 2.3. «Правові та організаційні аспекти розбудови Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби»* наголошується, що в сучасних умовах розвитку інформаційних технологій Єдина автоматизована інформаційна система Держмитслужби є одним із головних інструментів не лише інформаційного забезпечення, але й здійснення митної справи взагалі. На сьогоднішній день митні органи багатьох розвинених країн удосконалюють технології митного контролю за рахунок використання комп'ютерних програм універсальної системи електронної обробки інформації.

Єдина автоматизована інформаційна система Державної митної служби України являє собою автоматизовану систему управління процесами при здійсненні митної справи з використанням передових технологій опрацювання інформації за допомогою обчислювальної техніки. Початком її розбудови вважається 1993 р. – рік прийняття концепції створення Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби.

Метою створення ЄАІС є підвищення ефективності формування та здійснення державної митної політики в сучасних умовах, а також координація та оперативне забезпечення інформацією діяльності органів митної служби під час виконання ними покладених на них функцій за допомогою використання сучасних засобів обчислювальної техніки, засобів передачі даних, математичних методів та перспективних комп'ютерних технологій. ЄАІС є основою, на якій ведеться розбудова «електронної митниці».

Розглянуто завдання, які стоять перед ЄАІС Держмитслужби, а також основні митні підсистеми, з яких вона складається (митного оформлення, адміністративно-правова підсистема, підсистема інформаційної безпеки, зовнішня інформаційна підсистема, телекомунікаційна підсистема).

Визначено правові основи будівництва та розвитку ЄАІС. Запропоновано внести зміни до Наказу Держмитслужби № 5 від

05.01.2005 р. «Про затвердження Порядку організації захисту інформації під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів із застосуванням вантажної митної декларації, яка містить інформацію з обмеженим доступом, що є власністю держави» з метою поширення дії цього наказу на інформацію, що належить юридичним та фізичним особам і була передана органам Державної митної служби України ( далі – ДМСУ) в процесі здійснення ними своїх функцій.

У третьому розділі «Інтеграція інформаційних технологій у митні процедури», що складається з трьох підрозділів, визначаються підходи до змісту та структури деяких нових видів митних процедур, особливістю яких є їх тісна інтеграція з інформаційно-телекомунікаційними технологіями, які фактично стають невід'ємним елементом таких процедур.

У підрозділі 3.1. «Електронне декларування» розглядається шлях запровадження електронного декларування та нормативно-правове регулювання цього процесу. Подання вантажної митної декларації (далі – ВМД) в електронному вигляді створює передумови для оперативного обміну інформацією, що міститься у ВМД, обробки даної інформації, створення баз даних із того чи іншого питання, аналітичних матеріалів, ведення митної статистики тощо. У кінцевому рахунку, окрім вищезазначеного, подання ВМД в електронному варіанті сприяє наближенню митних процедур в Україні до європейських та світових стандартів, а також розвитку зовнішньої торгівлі.

Питанню інформаційного забезпечення державних органів приділялась увага ще в Концепції адміністративної реформи, яка серед іншого передбачала створення інформаційної системи державних органів, здійснення безпаперового документообігу тощо, але реальні кроки щодо запровадження електронного декларування в Україні почали робитися з 2003 р., коли було прийнято Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України», який визначив одним із пріоритетних напрямків подальшого вдосконалення діяльності митної служби України розширення застосування інформаційних технологій підтримки, супроводу та забезпечення процесів митного контролю та митного оформлення товарів.

ВМД в електронній формі почали подавати з 2004 р. в порядку експерименту, на який Кабінет Міністрів України надав згоду за результатами міжвідомчої наради за участю фахівців Держмитслужби, Мінекономіки, СБУ та Держкомзв'язку і лише через три роки Наказом ДМСУ № 800 від 26.09.2007 р. було затверджено «Порядок здійснення митного контролю й митного оформлення товарів, які декларуються з поданням ВМД в електронному вигляді», яким було врегульовано питання подання ВМД в електронній формі на загальних підставах.

На сьогоднішній день можна стверджувати, що подання ВМД в електронній формі не набуло масового поширення. З метою визначення

причин негативного відношення декларантів до цього нововведення розглянуто механізм подання ВМД в електронній формі, а також досліджено позитивний досвід організації подання електронної звітності до податкових органів, де впровадження електронної звітності відбувається успішно. Здійснено порівняльний аналіз запровадження електронної форми надання ВМД та електронної звітності до податкових органів, в результаті якого запропоновано зміни до законодавства, які мають допомогти, активізувати процес надання ВМД в електронній формі.

У *підрозділі 3.2. «Система аналізу ризиків»* розглядаються правові та організаційні засади роботи системи, яка дозволяє контролювати проведення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик вчинення порушення митного законодавства, дозволяючи основному потоку товарів і фізичних осіб досить вільно переміщуватися через митний кордон України, обмежуючись формами митного контролю, достатніми для забезпечення дотримання законодавства України.

У роботі проаналізовано норми ряду міжнародно-правових актів, із яких випливає необхідність використання системи аналізу ризиків як передумови спрощення, гармонізації та мінімізації митних процедур.

Досліджено правові та організаційні засади застосування системи аналізу й управління ризиками, яка полягає в систематичній роботі з розроблення та практичній реалізації заходів запобігання й мінімізації ризиків, методиці оцінки ефективності їх застосування, а також у контролі за застосуванням митних процедур та безперервному оновленні, аналізі і перегляді наявної у митних органах інформації.

Визначено, що формування системи аналізу й селекції факторів ризику здійснюється на основі комплексного підходу, адже в цій роботі задіяні всі підрозділи митних органів, які здійснюють митний контроль і митне оформлення товарів – від структурних підрозділів Державної митної служби України до митниць і спеціалістів митних органів, задіяних у процесі митного контролю та митного оформлення.

Досліджено порядок розроблення профілів ризику та взаємодії митних органів, спеціальних митних установ та організацій з Департаментом аналізу ризиків та аудиту при підготовці та опрацюванні пропозицій щодо розроблення профілів ризику.

Визначено, що важливим фактором підвищення ефективності системи аналізу та управління ризиками є поширення електронного декларування, що дозволить обробляти відомості, занесені в електронні декларації, та оцінювати рівні ризиків за заздалегідь сформованими критеріями (профілями ризику) в автоматизованому режимі з мінімальним впливом суб'єктивних факторів.

У *підрозділі 3.3. «Контроль доставки вантажів»* розглядається питання організації функціонування системи контролю доставки вантажів.

Розбудову цієї системи розпочато в 1996 р. в рамках Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби. В основі системи здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення лежить використання програмно-інформаційного комплексу, який базується на відомчій системі зв'язку митних органів і забезпечує посадовим особам митниць, з використанням персональних електронних обчислювальних машин, у межах їх службових повноважень, доступ до інформації в ЄАІС, а саме – до інформації за документами контролю за доставкою, поставленими на контроль у цій митниці з можливістю контролю їх поточного стану.

В основі цієї системи лежить інформаційна взаємодія між митницею відправлення та митницею призначення і від того, наскільки оперативною та якісною буде така взаємодія, залежатиме й ефективність здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення, а відповідно й ефективність проведення митної політики та наповнення державного бюджету.

Основними інструментами, які дозволяють отримувати інформацію про те, як доставляються вантажі, і в разі порушення правил доставки оперативно на це реагувати є попередня вантажна митна декларація, попереднє повідомлення, внутрішній транзитний документ, повідомлення про транзитне переміщення.

Визначено, що зазначена система базується на двох основних принципах: фінансової відповідальності учасників перевезення вантажів та надійної схеми щодо обміну інформацією між митними органами про рух вантажів.

## ВИСНОВКИ

У дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо встановлення сутності організаційних та правових основ і процедур інформаційного забезпечення митних органів України, в результаті чого отримано такі найважливіші результати:

1. Визначено поняття такого специфічного виду інформації, як митна інформація, яку можна представити як офіційно документовану інформацію, що збирається, використовується, поширюється та зберігається митними органами під час їх поточної діяльності відповідно до законодавства, і характеризує явища та процеси, які відбуваються при здійсненні митної справи. Митна інформація може бути класифікована на основі запропонованих критеріїв – межі фіксації, ступінь обробки, джерело інформації, форма подання, процедура створення, ступінь вірогідності, ступінь перетворення тощо.

2. Сформульовано визначення інформаційного забезпечення митних органів як сукупності врегульованих нормами права процедур збирання,

зберігання, поширення та захисту інформації, відповідно до компетенції митних органів та їх посадових осіб з метою виконання покладених на них завдань. Визначено, що належне інформаційне забезпечення митних органів є необхідною умовою проведення ефективної митної політики. Перспективними напрямками покращання інформаційного забезпечення митних органів є поширення електронного декларування і створення «електронної митниці», розвиток співробітництва між митними адміністраціями країн, підвищення кваліфікаційного рівня співробітників митниць.

3. «Електронна митниця» являє собою багатофункціональну комплексну систему, яка існує в митних органах країни та поєднує інформаційно-комунікаційні технології, та сукупність процедур їх застосування і дає можливість підвищити якість митного регулювання та вдосконалити митне адміністрування з метою забезпечення митної безпеки держави. Її впровадження має здійснюватися на базі діючої ЄАІС з урахуванням міжнародних стандартів та з максимальним використанням науково-технічного потенціалу держави. При цьому запровадження новітніх інформаційних технологій у митну справу має бути складовою комплексу заходів зі створення системи електронного уряду.

4. Особливістю нових видів митних процедур, що застосовуються в рамках системи «Електронна митниця», є їх тісна інтеграція з інформаційно-телекомунікаційними технологіями, які фактично стають невід'ємним елементом таких процедур.

5. Інформаційне середовище митних органів можна визначити як сукупність інформаційних ресурсів та засобів комунікації, що дозволяють відповідно до встановлених процедур отримувати, зберігати, обробляти та передавати інформацію. Слід відзначити значний вплив на функціонування інформаційного середовища митних органів правових, політичних, економічних та культурних умов, в яких відбуваються інформаційні процеси. Формування та функціонування інформаційного середовища митних органів регулюється відповідним механізмом державного управління інформаційним середовищем митних органів, який являє собою цілісну ієрархічну систему державних органів і установ. Ключовими суб'єктами у цьому процесі є:

Державна митна служба України, яка здійснює загальне керівництво та реалізацію державної політики (у тому числі й інформаційної) у галузі митної справи;

Регіональна інформаційна митниця, яка є регіональною митницею із впровадження та розвитку інформаційних технологій та засобів комунікацій;

відділи інформаційної роботи та митної статистики регіональних митниць та митниць;

Департамент аналізу ризиків та аудиту, який виконує аналітичні, організаційні та контрольні функції в інформаційному середовищі митних органів;

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України з питань організації захисту інформації в інформаційних та телекомунікаційних системах митних органів.

6. Єдина автоматизована інформаційна система Державної митної служби України (ЄАІС ДМСУ) являє собою автоматизовану систему управління процесами при здійсненні митної справи з використанням передових технологій опрацювання інформації за допомогою обчислювальної техніки. Метою створення ЄАІС є підвищення ефективності формування та здійснення державної митної політики в сучасних умовах, а також координація та оперативне забезпечення інформацією діяльності органів митної служби під час виконання ними покладених на них функцій за допомогою використання сучасних засобів обчислювальної техніки, засобів передачі даних, математичних методів та перспективних комп'ютерних технологій.

7. Необхідно поширити дію наказу ДМСУ № 5 від 05.01.2005 р. «Про затвердження Порядку організації захисту інформації під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів із застосуванням вантажної митної декларації, яка містить інформацію з обмеженим доступом, що є власністю держави» на конфіденційну інформацію, яка є власністю фізичних та юридичних осіб і була надана органам ДМСУ в процесі здійснення ними своїх функцій.

8. Подання ВМД в електронному вигляді створює передумови для оперативного обміну інформацією, що міститься у ВМД, обробки цієї інформації, створення баз даних із того чи іншого питання, аналітичних матеріалів, ведення митної статистики, створення умов для ефективної роботи системи аналізу ризиків тощо. В Україні електронне декларування не набуло поширення. Запропоновано зміни до законодавства з метою більш широкого вжитку електронного декларування:

спростити порядок включення декларантів до Реєстру підприємств, до товарів яких може застосовуватися процедура електронного декларування шляхом скасування вимоги Наказу Держмитслужби № 669 «Про затвердження Порядку визначення підприємств, до товарів яких може застосовуватися процедура електронного декларування», стосовно надання посадовим особам митних органів на договірній основі, права безперешкодного доступу до фінансових та банківських документів;

закріпити в Наказі Держмитслужби № 800 «Про затвердження порядку здійснення митного контролю й митного оформлення товарів, які декларуються із поданням ВМД в електронному вигляді» норму такого змісту «у разі подання ВМД в електронному вигляді та її прийнятті



митним органом, що підтверджується відповідним повідомленням, декларант не може бути зобов'язаним подавати відповідні документи на паперових носіях».

9. Система аналізу ризиків є важливим елементом інформаційного забезпечення митних органів, який дозволяє опрацьовувати інформацію, що міститься в ВМД, і на основі встановлених критеріїв (профілів ризику) контролювати проведення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик вчинення порушень митного законодавства. Максимальну ефективність цієї системи може бути забезпечено впровадженням електронного декларування.

10. Важливим напрямком інтеграції інформаційних технологій у митні процедури є система контролю доставки вантажів, що застосовує принципи фінансової відповідальності учасників перевезення вантажів та надійної схеми обміну інформацією між митними органами за допомогою ЄАІС про рух вантажів.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Бабалик Є.П. Деякі аспекти інформатизації державного управління в Україні / Є.П. Бабалик // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Вип. 28. – О. : Фенікс, 2006. – С. 229–232.

2. Бабалик Є.П. Інформаційне забезпечення як необхідний елемент державного управління митними органами: поняття та перспективи розвитку / Є.П. Бабалик // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Вип. 30. – О. : Фенікс, 2007. – С. 103–107.

3. Бабалик Є.П. Інформація в митних органах: класифікаційний аспект / Є.П. Бабалик // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Вип. 33. – О. : Фенікс, 2008. – С. 167–173.

4. Бабалик Є.П. Деякі аспекти організації Єдиної автоматизованої інформаційної системи ДМСУ як одного з елементів оптимізації інформаційного забезпечення в сучасних умовах / Є.П. Бабалик // Митна справа. – 2008. – № 5. – С. 60–63.

5. Бабалик Є.П. Система управління ризиками як елемент інформаційного забезпечення митних органів / Є.П. Бабалик // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Вип. 35. – О. : Фенікс, 2008. – С. 316–323.

6. Бабалик Є.П. Запровадження електронного декларування в Україні / Є.П. Бабалик // Митна справа. – 2009. – № 3. – С. 41–48.

7. Бабалик Є.П. Митна статистика як джерело інформації в процесі проведення митної політики в сучасних умовах / Є.П. Бабалик // Правове життя сучасної України : тези доп. 10-ї звіт. наук. конф. проф.-виклад. і аспірант. складу. – О. : Фенікс, 2007. – С. 380–382.

8. Бабалик Є.П. Інформаційне забезпечення митних органів / Є.П. Бабалик // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. науков. конф. «Шості осінні юридичні читання» (Хмельницький, 26–27 жовтня 2007 р.), Ч. 3. – Хмельницький: Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2007. – С. 250–252.

## АНОТАЦІЯ

**Бабалик Є.П.** Адміністративно-правові основи інформаційного забезпечення митних органів. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю: 12.00.07. – адміністративне право та процес. фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010.

У дисертаційному дослідженні розглядаються роль та значення інформації в роботі митних органів на сучасному етапі розвитку. Проаналізовано різні підходи до розуміння інформації й запропоновано визначення митної інформації. Визначено поняття інформаційного забезпечення митних органів та перспективні напрямки його вдосконалення: запровадження «електронної митниці», розвиток електронного декларування, поглиблення співпраці між митними адміністраціями країн.

«Електронна митниця» розглядається як частина програми «Електронний уряд». Визначено, що на сучасному етапі розвитку ефективне здійснення необхідних адміністративних процедур без використання інформаційно-комунікативних технологій є неможливим. Досліджено механізм державного управління інформаційним середовищем митних органів. Розглянуто організаційні та правові засади здійснення «електронного декларування», роботи систем аналізу ризиків та контролю доставки вантажів. Запропоновано низку змін до законодавства, які сприятимуть покращанню інформаційного забезпечення митних органів.

**Ключові слова:** інформація, інформаційне забезпечення, митна інформація, електронна митниця, електронний уряд, інформаційне середовище митних органів.

## АННОТАЦИЯ

**Бабалик Е.Ф.** Административно-правовые основы информационного обеспечения таможенных органов. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2010.

В работе исследованы вопросы возрастания роли информации в деятельности общества вообще и органов государственной власти,

в частности. Анализируются различные подходы к пониманию категории «информация», а также определено, что таможенную информацию можно представить как официально документированную информацию, которая собирается, используется, распространяется и сохраняется таможенными органами во время их текущей деятельности в соответствии с действующим законодательством, и позволяет характеризовать явления и процессы, происходящие во время осуществления таможенного дела. Осуществлено классификацию таможенной информации. Определено, что перспективными направлениями развития информационного обеспечения таможенных органов являются: внедрение «электронного декларирования», создание «электронной таможни», оптимизация бумажного документооборота, развитие связей и обмен информацией между таможенными администрациями государств.

«Электронная таможня» рассматривается как часть программы «электронного правительства». Определено, что на современном этапе развития эффективное осуществление необходимых административных процедур без использования информационно-коммуникативных технологий является невозможным.

Рассмотрены роль, значение и функции органов государственной власти, которые имеют полномочия в организации информационной среды таможенных органов. На основе осуществленного анализа сделан вывод о том, что для улучшения информационного взаимодействия органов, которые осуществляют формирование информационной среды таможенных органов, целесообразно внедрять межведомственные информационно-коммуникативные системы.

Акцентируется внимание на том, что на сегодняшний день ЕАИС ГТСУ является одним из основных инструментов информационного обеспечения, и на ее базе строится «электронная таможня». Рассмотрены задачи, которые стоят перед ЕАИС, а также основные таможенные подсистемы, из которых она состоит (подсистема таможенного оформления, административно-правовая подсистема, подсистема информационной безопасности, внешняя информационная подсистема, телекоммуникационная подсистема).

Рассмотрен процесс внедрения электронного декларирования и его нормативно-правовое регулирование. На сегодняшний день, предоставление ГТД в электронной форме в Украине не приобрело массового характера. Предложены изменения к законодательству, которые должны активизировать процесс предоставления ГТД в электронной форме.

Рассмотрены правовые и организационные вопросы работы системы анализа рисков, которая позволяет обрабатывать информацию, содержащуюся в ГТД, и на основе установленных профилей рисков давать рекомендации по проведению таможенного контроля на участках, где существует наибольший риск совершения нарушений таможенного законодательства. Определено, что важным условием повышения

эффективности системы анализа рисков является распространение электронного декларирования.

Рассмотрены вопросы организации функционирования системы контроля доставки грузов, которая базируется на двух основных принципах: финансовой ответственности участников перевозки грузов и надежной системе обмена информацией между таможенными органами о движении товаров.

**Ключевые слова:** информация, информационное обеспечение, таможенная информация, электронная таможня, электронное правительство, информационная среда таможенных органов.

## SUMMARY

**Babalik E.** The administrative and legal bases of the dataware of the custom house. – Manuscript.

The dissertation for having a scientific degree of candidate of the jurisprudence with a speciality: 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2010.

In the dissertational research the role and value of the information is examined in work of the customs at the modern stage of development. Different approaches to understanding of the information were analysed and the determination of the customs information was offered. The notion of the the dataware of the custom house was defined and the perspective directions of it's improvement: the introduction of "electronic customs", the development of the electronic declaring, the cooperation revival between customs administrations of the country.

The "electronic customs" is examined as a part of the program "electronic government". It was defined that the effective realization of the necessary administrative procedures without using the informational and communicative technologies is impossible at the modern stage of the development. The mechanism of the state governance of the informational environment of the customs was researched. The organizational and legal principles of the realization of "electronic declaring", the works of the systems of the analysis of risks and the control of delivery of the loads were examined. It was offered a number of changes to the legislation which will promote the improvement of the dataware of the custom house.

**Key words:** an information, a dataware, the customs information, the electronic customs, the electronic government, the informational environment of the custom house.